



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2011

Fusionsfieber - ein Appell zur Nachdenklichkeit

Killias, Martin ; Frey, Bruno S ; Thürer, Daniel

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-58794>

Newspaper Article

Originally published at:

Killias, Martin; Frey, Bruno S; Thürer, Daniel. Fusionsfieber - ein Appell zur Nachdenklichkeit. In: Die Süddeutsche, 22 July 2011, 3.

in «Gross-Ilanz» beispielsweise wurde die Sprache aus dem öffentlichen Gebrauch verbannt, und das in einem «noch intakten romanischen Gebiet».

Romontsch ade? Aus Sicht der Kritiker würde eine Fusion der umliegenden Gemeinden mit Ilanz (Bild) einen schweren Verlust für das Romanische bedeuten.

Fusionsfieber – ein Appell zur Nachdenklichkeit

Gemeindefusionen sind in Graubünden zurzeit ein grosses politisches Thema. Aber auch Wissenschaftler beschäftigen sich damit. Der vorliegende Text ist das Ergebnis gemeinsamer Überlegungen der drei Autoren.

Von Martin Killias, Bruno S. Frey und Daniel Thürer*

Graubünden steckt im Fusionsfieber. Heute zählt man 178 politische Gemeinden von sehr unterschiedlicher Grösse. Die kleinste hat weniger als 30, die grösste (Chur) 33 000 Einwohner. Am Ende des Ancien Régime waren es 52, also fast so wenige, wie eine kürzlich eingereichte Initiative als künftige Obergrenze festgelegt haben möchte. Doch 1854 hatte der kantonale Gesetzgeber die seit altersher bestehenden rund 230 Dorfgemeinschaften («Nachbarschaften», lat. vicinania, rom. vischnaunca) zu politischen Gemeinden erhoben und damit die überkommenen Talgemeinden («Gerichtsgemeinden», rom. cumin) auf die Rolle von «Kreisen» reduziert.

Alternativen sind vorstellbar

Dass man Kleinstgemeinden fusionieren möchte, ist grundsätzlich richtig, da hier schon die Besetzung von Ämtern schwierig wird. Allein, man

könnte sich durchaus Alternativen wie etwa überkommene Gebietskörperschaften (zum Beispiel Schul- oder Spitalgemeinden) vorstellen, die im Gegensatz zu Zweckverbänden die demokratischen Institutionen wahren. Das Beispiel der Region Surselva illustriert, dass adäquate Lösungen dieser Art möglich sind. Vor allem aber sollten ökonomische und sprachlich-kulturelle Aspekte beachtet werden. Dies möchten wir hier am Beispiel eines besonders ehrgeizigen Fusionsprojekts («Ilanz plus») aufzeigen – des grössten in Graubünden.

Meist weniger Bürgernähe und mehr Bürokratie

Zunächst sollte «gross» nicht mit «effizient» gleichgesetzt werden. Wenn Gemeinden über eine kritische Grösse hinaus wachsen, können viele Aufgaben nicht mehr nebenamtlich (mit bescheidenen Entschädigungen) bewältigt werden, sondern rufen nach einem Vollamt. Diese heute oft als «Professionalisierung» gepriesene Tendenz führt meistens zu weniger Bürgernähe, mehr Bürokratie und höheren Ausgaben und Steuern. Wo genau das Optimum liegt, lässt sich nicht generell sagen, aber Fusionsprojekte, bei denen viele kleine Gemeinden zu grossen Einheiten fusioniert werden, lohnen sich rein finanziell gesehen kaum – vom Verlust an Mitbestimmung und Lebensqualität ganz

zu schweigen. Dies gilt vor allem wenn – wie im Projekt vorgesehen – die einzelnen Dörfer auch als Fraktionen keinerlei Rechte behalten dürfen.

Im Falle von Ilanz sollen 14 Gemeinden zu einem Gebilde mit über 5000 Einwohnern zusammengefasst werden. Das dürfte deutlich jenseits der Grösse liegen, ab welcher die Mehrkosten die Synergieeffekte übersteigen. Vor allem aber würden dadurch 13 romanische Gemeinden mit Ilanz zu einer zweisprachigen Gemeinde vereinigt. Wenn heute Ilanz als zweisprachige Gemeinde gelten würde, wie man dies bei über 40 Prozent romanischen Einwohnern und laut Art. 16, Abs. 3 des Sprachengesetzes annehmen könnte, ergäben sich in sprachlich-kultureller Hinsicht keinerlei Schwierigkeiten.

Zustände auf alle Zeiten betoniert

Allein, in Ilanz hat die deutschsprachige Einwohnerschaft immer darauf gepocht, dass ihre Gemeinde als eine einsprachig-deutsche Bastion in der Surselva zu gelten habe, und die Schlussbestimmungen des Sprachengesetzes (Art. 27) haben solche verfassungsrechtlich bedenklichen Zustände auf alle Zeiten betoniert. Obwohl die neu zu schaffende Gemeinde eine klare romanische Mehrheit aufweisen wird, sieht das Fusionsprojekt deren Zweisprachigkeit vor. Wer die Praxis mit der Zweisprachigkeit in Graubünden kennt, weiss, dass im All-

tag das Deutsche die einzige Sprache in der Verwaltung und an Sitzungen sein wird. Das Parlament der Region Surselva zeigt dies deutlich: Obwohl vier von fünf Mitgliedern romanischer Sprache sind, verhandelt es fast ausschliesslich in der Sprache der deutschsprachigen Minderheit.

Die romanische Sprache erodiert heute nicht unbedingt geografisch oder demografisch, wohl aber durch einen verringerten Radius der Verwendbarkeit. Ein Fusionsprojekt wie Gross-Ilanz bedeutet, dass in einem intakt romanischen Gebiet diese Sprache aus dem öffentlichen Gebrauch (etwa an Gemeindeversammlungen) verbannt wird. Nachdem auch das Projekt einer zweisprachigen Schule in Ilanz (als Option neben der einsprachig-deutschen Schule) mit grossen Schwierigkeiten zu kämpfen hat, obwohl eine zweisprachige Schule für alle Schüler durchaus im Interesse der Kinder läge, ist nicht zu erwarten, dass Ilanz sich in sprachlicher Hinsicht auf die neuen Mitbürger zubewegen wird.

Der Kanton steht in der Pflicht

Dies führt zur Frage, ob die faktische Abschaffung der romanischen Amts- und Verkehrssprache in einem grossen Teil der heute noch romanischen Schweiz mit der Verfassung in Einklang zu bringen ist. Der Kanton Graubünden steht in der Pflicht, diese bedrohte Sprache zu erhalten.

Fusionsprojekte wie «Ilanz plus» laufen diesem Gebot zuwider. Solange Ilanz sich als einsprachig-deutsch definiert, sind Fusionen romanischer Gemeinden mit der ersten Stadt am Rhein unmöglich. Sie sind auch nicht zwingend, da (zu) kleine Gemeinden in der Surselva zu jahrhundertealten Talgemeinden (wie die Kreise Ruis und Lumnezia/Lugnez) fusioniert werden könnten, die die sprachlich-kulturelle Kontinuität wahren.

Es gibt auch keinen Kanton Ostschweiz

Überkommene Grenzen haben auch heute ihren Sinn, da sie ihren Einwohnern Identität verleihen. Genau darum werden die Kantone der Inner- und Ostschweiz nicht zu einem Gebilde «Waldstätten» zusammengefasst, und aus demselben Grunde wird Graubünden Wert darauf legen, nicht zu einem Kanton Ostschweiz fusioniert und von St. Gallen aus verwaltet zu werden.

*Martin Killias ist seit 2006 Ordinarius für Straf-, Strafprozessrecht und Kriminologie am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich. Bruno S. Frey ist seit 1977 ordentlicher Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Zürich. Daniel Thürer war von 1983 bis 2010 Professor für Völkerrecht, Europarecht, Öffentliches Recht und Verfassungsvergleichung an der Universität Zürich; seither ist er Rechtskonsulent.